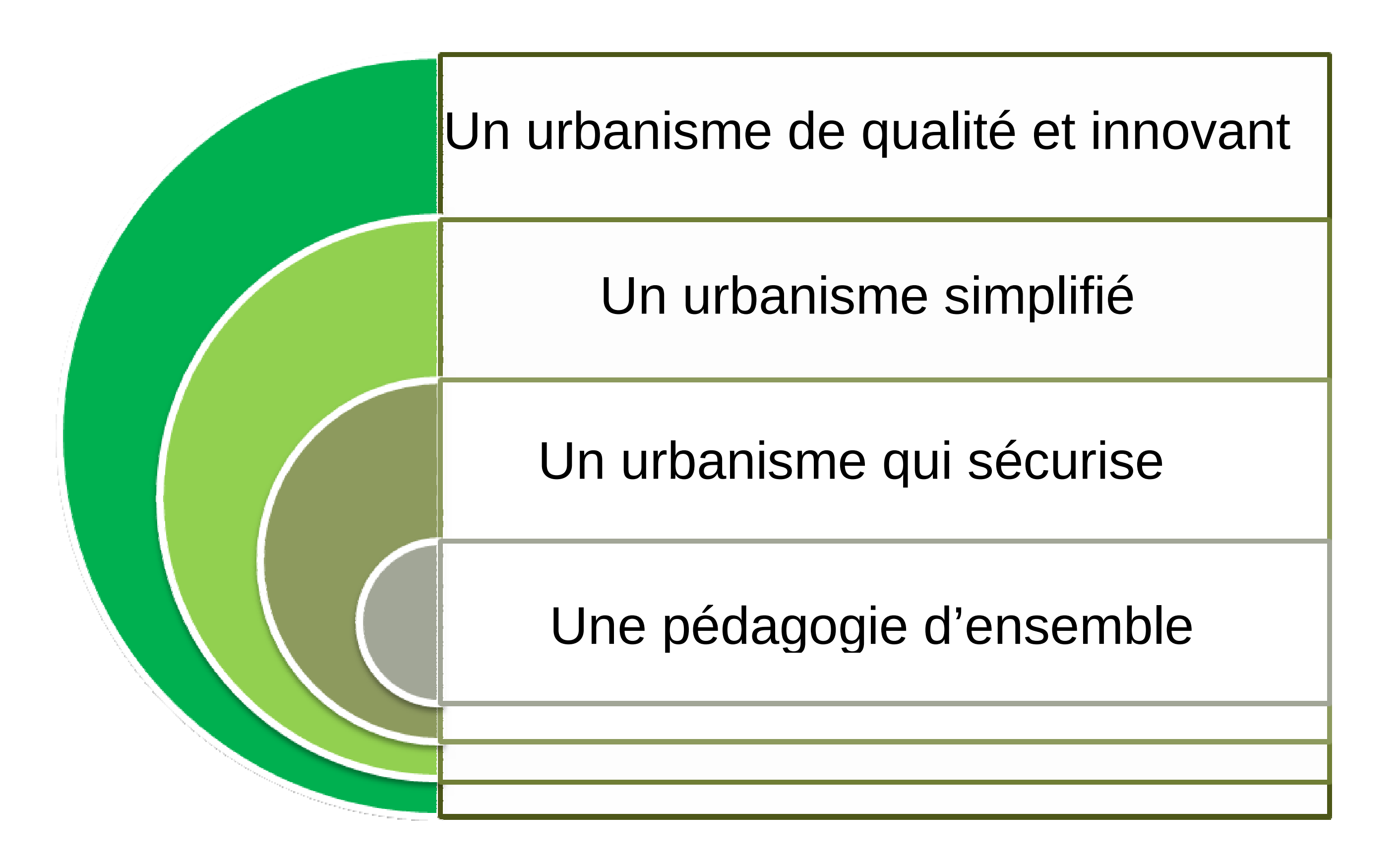
Bloc 3 : Réduction du contentieux

Pour un urbanisme de projet



Document de travail pour les kiosques et les ateliers

Séminaire du 26 mai 2011

Sommaire

Introduction

Dans le cadre du chantier "Pour un urbanisme de projet" des propositions de pistes d'action afin de concourir à la réduction des contentieux ont été formulées et soumises à l'examen du comité des sages. Ce dernier a proposé des orientations qui ont été regroupées et affinées pour établir un plan d'action tel qu'il est présenté dans ce fascicule et porté au consensus lors du séminaire « Pour un Urbanisme de projet » des 26 et 27 mai 2011.

Il ressort des réflexions menées sur ce sujet que le contentieux en matière d'urbanisme ne paraît pas statistiquement plus significatif que dans d'autres champs. Par ailleurs, la durée de traitement de ces contentieux se réduit en moyenne comme dans d'autres domaines.

Toutefois, au-delà de ce constat, par rapport à d'autres contentieux, les procédures juridictionnelles, même brèves, dans le domaine de l'urbanisme peuvent avoir des conséquences plus radicales sur les intérêts des parties en cause, privés ou publiques. Elles sont marquées par la complexité croissante des normes dans ce domaine et des besoins différents et souvent opposés entre acteurs. L'utilisation, dans un certain nombre de cas, du recours dans le seul but de retarder les projets, caractérise également cet enjeu et est aujourd'hui un facteur de blocage.

Il convient ainsi de concilier à la fois la nécessité de poursuivre l'aménagement de nos territoires, le développement de l'offre de logements, la mise en œuvre de grands projets structurants pour le dynamisme de notre pays mais également l'exercice du droit de propriété et le droit au recours.

Dans cet esprit, les propositions formulées visent, non à restreindre les possibilités de recours qui existent aujourd'hui et se justifient par les principes constitutionnels et conventionnels à respecter, mais à prévenir les contentieux, notamment en sécurisant les procédures, en accélérer le traitement et développer la conciliation.

Un certain nombre des propositions existent partiellement ou sont déjà permises par les textes mais il est proposé de les améliorer encore quand cela est possible et de les faciliter. D'autres consistent à reprendre dans les textes des solutions dégagées par le juge afin qu'elles soient accessibles et lisibles pour les éventuels requérants dans une logique de pédagogie et de concertation qui a sous tendu l'ensemble du chantier. Quelques innovations sont par ailleurs prévues.

Mesures pour prévenir les contentieux et sécuriser les procédures

Accès aux pièces du dossier de demande d'une autorisation d'urbanisme

1. Enjeux et situation actuelle

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui est le texte de référence en matière de communication des documents administratifs n'impose pas d'obligation de communication des documents préparatoires. Les pièces jointes au dossier de demande d'une autorisation d'urbanisme constituent des documents préparatoires et à ce titre sont rarement communiqués lorsque les tiers souhaitent y avoir accès pendant l'instruction. Rien n'interdit cependant à l'administration de communiquer ces documents dès lors que la communication ne porte pas atteinte à un droit légalement garanti aux tiers.

2. Proposition

Assurer un meilleur accès aux pièces du dossier de demande d'une autorisation d'urbanisme pendant l'instruction.

3. Vecteurs

Sensibilisation des services instructeurs de l'Etat et des collectivités territoriales sur la possibilité et l'intérêt de la communication des pièces du dossier pendant l'instruction de la demande d'autorisation dès lors que la communication ne porte pas atteinte à un droit légalement garanti aux tiers.

4. Impacts

Avantages :

Une communication du dossier en amont permettrait de faire évoluer un projet le cas échéant et ainsi de limiter les contentieux une fois la décision délivrée.

Points de vigilance :

La communication des pièces du dossier ne doit pas porter atteinte aux droits garantis légalement aux tiers.

Elle ne doit pas affecter la sérénité de la prise de décision.

Par ailleurs la mise en œuvre de cette proposition peut être difficile si les services instructeurs sont confrontés à un nombre trop important de demande de communication.

Notes

Recours contre les certificats d'urbanisme opérationnels

1. Enjeux et situation actuelle

Les certificats d'urbanisme opérationnels peuvent être contestés sans condition de délai par les tiers car ils ne font pas l'objet de mesure de publicité.

2. Proposition

Prévoir un affichage en mairie des certificats d'urbanisme opérationnels (CU L 410-1 b)) à partir duquel le délai de recours commence à courir.

3. Vecteurs

Créer un article R. 410-12-1 du code de l'urbanisme :

1er alinéa « *Dans les cas prévus au b de l'article L. 410-1 , un extrait du certificat d'urbanisme, ou de la demande de certificat d'urbanisme en cas de délivrance tacite, est publié par voie d'affichage à la mairie pendant deux mois, dans les huit jours de sa délivrance expresse ou tacite. L'exécution de cette formalité fait l'objet d'une mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire prévu à l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales*. ».

Ajouter l'alinéa suivant à l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « *Le délai de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme visé au b de l'article L. 410-1 court à l'égard des tiers à compter du premier jour de l'affichage en mairie visé à l'article R. 410-12-1* ».

4. Impacts

. **Avantages :**

Sécurité juridique des certificats d'urbanisme opérationnels – Possibilité d'opposer l'expiration des délais de recours.

Notes

Extension / rénovation des constructions de plus de 10 ans

1. Enjeux et situation actuelle

Une construction, dont il n'est pas possible de produire l'autorisation d'urbanisme ayant permis sa réalisation, n'est pas considérée comme régulière et ce, alors même qu'elle n'a jamais été contestée et qu'elle ne présente pas un caractère illégal au regard de sa localisation. Elle ne bénéficie pas du régime de « prescription » prévu à l'article L.111-12 du code de l'urbanisme. Cette situation peut être préjudiciable alors même qu'aucune action en justice n'est plus possible pour contester la construction, qu'elle n'est pas illégale au regard de la constructibilité de la zone et qu'il peut s'agir tout simplement d'une perte matérielle de l'autorisation.

2. Proposition

Il est proposé de permettre la rénovation et l'extension des constructions de plus de 10 ans, qui n'ont jamais été contestées et dont il n'est pas possible de produire l'autorisation de construire, à l'exception des constructions situées dans des zones particulières (ex : loi littoral, loi montagne, zone des 50 pas…).
Un arrêt récent du Conseil d'Etat va dans le sens de cette mesure (CE 3 mai 2011, Ville de Paris, n° 320545)

3. Vecteurs

Modifier le e) de l'article L.111-12 du code de l'urbanisme pour n'exclure que les constructions sans permis situées dans certaines zones particulières du champ de l'article L111-12.

4. Impacts

Avantages :

Sécurité juridique.

Simplicité pour les usagers en facilitant les démarches administratives (par exemple, lors d'acquisition de biens, cela évite de refaire l'historique de l'immeuble sur plus de 10 ans)

Points de vigilance :

Cette mesure ne constitue pas une mesure d'amnistie qui permettrait de rendre légales des constructions illégales au regard des possibilités de construire sur la zone mais il s'agit d'une mesure de bonne administration pour traiter des cas de plus de 10 ans de construction ne pouvant pas produire d'autorisation d'urbanisme. Il s'agit d'une simplification administrative pour le citoyen.

Notes

Intérêt à agir

1. Enjeux et situation actuelle

L'intérêt à agir est apprécié par le juge administratif.

2. Proposition

Les propositions sont de trois ordres :

a) Prévoir une disposition pour obliger le requérant, en matière d'urbanisme, à énoncer, dans sa requête, l'intérêt qui lui donne qualité pour agir et à produire les éléments qui permettent de l'établir.
b) Modifier l'article L 600-1-1 du code de l'urbanisme afin de codifier les conditions posées par la jurisprudence en ce qui concerne l'intérêt à agir des associations (statut et champs d'action géographique).
c) Codification d'une définition de l'intérêt à agir, en matière d'urbanisme, pour que les requérants, personnes physiques et morales autres qu'une association, portent à la connaissance du juge les éléments établissant que le projet aura des incidences directes sur les conditions d'utilisation de leurs bien, le seul fait que le projet soit visible n'étant pas toujours suffisant, afin de tenir compte de l'intérêt général qui existe désormais en matière de densification, de production de logements, et d'aménagement durable dans une logique de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme.

3. Vecteurs

a) Créer un article R. 600-4 du code de l'urbanisme ainsi rédigé :

« *En cas de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager, ou de démolir, l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de justifier, par la production d'éléments probants, l'intérêt lui donnant qualité pour agir*».

b) Compléter l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ainsi :

« *Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire et si cette décision a un rapport direct avec son objet et son champ d'action géographique*. »

c) Introduire un article L. 600-1-2 dans le code de l'urbanisme afin de prévoir qu'une personne physique ou morale autre qu'une association n'est recevable à agir à l'encontre d'une décision relative à l'occupation que si elle justifie que cette décision aura des incidences directes sur les conditions d'occupation ou d'utilisation du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement.

4. Impacts

Avantages :

Ces mesures permettent de donner de la visibilité aux requérants sur leurs possibilités d’action.

Notes

Motivation de l'avis du commissaire enquêteur

1. Enjeux et situation actuelle

L'insuffisance de motivation de l'avis du commissaire-enquêteur suffit à entacher d'illégalité l'enquête publique et à entraîner l'annulation de l'autorisation délivrée **(CAA Lyon 4 novembre 2008, *sté Vicat* ; n° 06LY01386 ; T.A. Poitiers, 11 janv. 2007, Cne *de Saint-Loup- Lamaire et autres*, n° 05-02808 ;T.A. Lyon, 27 sept. 2007, *M. Pierre X*, n° 05-05033). On ajoutera des décisions du CE**

L'annulation de l'autorisation sur le fondement d'un tel vice entraîne de lourdes conséquences pour le responsable du projet qui se voit contraint de recommencer l'ensemble de la procédure alors qu'aucun manquement ne lui est imputable.

2. Proposition

Permettre de faire régulariser l'avis non motivé du commissaire-enquêteur.

3. Vecteurs

L'article R. 123-20 du code de l'environnement, tel qu'il est prévu dans le projet de décret portant réforme de l'enquête publique, prévoit déjà un mécanisme permettant à l'autorité compétente pour organiser l'enquête de demander au tribunal administratif que les conclusions du commissaire soient complétées lorsqu'elles sont insuffisamment ou pas motivées. La décision de déterminer si les conclusions doivent être ou non complétées revient au tribunal administratif.

Le président du Tribunal administratif, en tant qu'autorité désignant le commissaire enquêteur, pourrait, s'il constate une insuffisance de motivation, également d'office demander au commissaire enquêteur de compléter ses conclusions. En conséquence, nous proposons de modifier le projet de décret « enquête publique » pour intégrer cette possibilité.

4. Impacts

. **Avantages :**

Réduire les risques juridiques sur un projet et promouvoir la pédagogie et la concertation par la communication et l'explicitation des avis dans une logique d'amélioration continue et une diffusion de la culture de l'évaluation.

Notes

Annulation partielle

1. Enjeux et situation actuelle

Les autorisations d'urbanisme peuvent être annulées en intégralité alors qu'elles peuvent n'être entachées que d'un vice de forme ou de fond régularisable.

De telles situations entraînent des retards pour les projets concernés, qui auraient pu être évités s'il avait été permis au pétitionnaire de régulariser sa situation.

L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme offre la possibilité aux juridictions administratives de prononcer l'annulation partielle d'une autorisation. L'auteur de la décision prendra ensuite un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle et purgeant l'illégalité sanctionnée (ex. CE 23 février 2011, *SNC Hotel de la Bretonnerie*, n° 325179).

Cette possibilité n'est pas fréquemment mise en œuvre par les juridictions administratives.

2. Proposition

Faire en sorte que les juridictions administratives aient d'avantage recours à l'annulation partielle

3. Vecteurs

Sensibiliser à la possibilité d'annulation partielle :

a) sensibilisation des juridictions administratives par le Conseil d'Etat à la possibilité offerte par l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

b) diffusion de l'information aux services de l'Etat et des collectivités territoriales afin qu'ils produisent, dans leur mémoire en défense, les éléments permettant au juge de prononcer une annulation partielle.

4. Impacts

. **Avantages :**

Le recours à l'annulation partielle évite l'annulation systématique d'une décision dans sa totalité. Il permet également la régularisation des autorisations quand celles ci sont possible et la non interruption des projets pour un gain de temps et d'efficacité économique.

Notes

Mesures d'effets équivalents

1. Enjeux et situation actuelle

Les autorisations d'urbanisme peuvent être annulées en intégralité alors qu'elles peuvent n'être entachées que d'un vice de forme ou de fond régularisable.

De telles situations entraînent des retards pour les projets concernés.

La possibilité pour le juge de ne pas annuler une décision dans l'hypothèse où une mesure d'effet équivalent à la procédure qui aurait dû être respectée a été mise en œuvre est d'ores et déjà utilisée par les tribunaux et tend à se développer.

Il est délicat de prévoir la codification d'une possibilité générale de prendre en compte toute mesure sans la définir.

2. Proposition

Il est proposé de prévoir, pour les procédures décrites en matière d'urbanisme, la procédure normale à mettre en œuvre et la procédure alternative admise lorsqu'une mesure d'effet équivalent est possible.

3. Vecteurs

Il convient de lister les obligations formelles du code de l'urbanisme qui pourraient faire l'objet de mesures d'effets équivalents ou d'une écriture différente permettant de définir les effets attendus et non la procédure elle-même, et spécifier quelle peut être la formalité alternative à cette formalité.

4. Impacts

Décourager l'exercice de recours sur le fondement de seuls vices de légalité externe régularisables. Faciliter la mise en œuvre de solutions alternatives liées au développement technologique, aux modifications structurelles, à des pratiques innovantes...

Notes

Article R. 111-21 du code de l'urbanisme

1. Enjeux et situation actuelle

La méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme est un moyen souvent soulevé.

Cet article s'applique même si les « lieux avoisinants » n'ont fait l'objet d'aucune protection spéciale (CE sect. 6 mai 1979, SCI « Résidence Reine Mathilde »).

Le juge administratif exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation lorsque l'autorisation est délivrée, mais ce contrôle peut sembler plus approfondi en fonction des lieux et de la nature du projet.

2. Proposition

Préciser l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme afin d'affirmer le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par le juge

3. Vecteurs

Il n'est pas question de supprimer cet article ou d'en restreindre la portée.

Il s'agit d'inscrire dans le code de l'urbanisme l'étendue du contrôle du juge tel qu'il est exercé, en complétant l'article R. 111-21 (modifications surlignées), et de sécuriser juridiquement l'utilisation de cet article.

4. Impacts

Avantages :

En réaffirmant l'étendue du contrôle du juge, cette mesure évitera que le moyen soit soulevé à tort par le requérant car il sera plus lisible pour lui.

Une telle mesure devrait s'accompagner de la nécessité, pour le requérant, de décrire et argumenter l'atteinte au site qui motive son recours.

Notes

Amende pour recours abusif

1. Enjeux et situation actuelle

Certaines personnes n'hésitent pas à introduire des recours sans moyen sérieux dans la seule idée de freiner le développement d'un projet.

2. Proposition

Augmenter le seuil maximal de l'amende pour recours abusif pour créer un effet un peu plus dissuasif et éviter les recours dilatoires.

3. Vecteurs

Modifier l'article R. 741-12 CJA ainsi :

« Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder X euros. »

4. Impacts

Avantages :

Dissuader l'exercice de recours abusif en augmentant le seuil maximal de l'amende fixé à 3000€ actuellement..

Notes

Mesures pour accélérer le traitement des contentieux

Promouvoir la conciliation

1. Enjeux et situation actuelle

La procédure de conciliation prévue par le code de justice administrative (art. L. 211-4 CJA) est utilisée exceptionnellement en contentieux de l'urbanisme

2. Proposition

Inciter au recours à la conciliation en expérimentant, en matière d'urbanisme, un mode d'emploi de la procédure de conciliation.

3. Vecteurs

Il est proposé de prévoir, dans les dispositions réglementaires du code de justice administrative, un mode d'emploi de la conciliation. Ce mode d'emploi, applicable à l'ensemble des contentieux, serait expérimenté en premier lieu dans les contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme.

Dès l'introduction d'une requête, et après examen de sa recevabilité, le juge pourrait inviter les parties à une réunion de conciliation. A l'issue de cette conciliation, les parties indiqueraient si elles sont prêtes à la conciliation. Dans l'affirmative, l'instruction du dossier serait suspendue pendant le calendrier de conciliation fixé par le juge. Dans la négative, l'instruction se poursuivra.

La conciliation suppose non seulement la présence du requérant et du bénéficiaire de l'autorisation mais aussi de l'autorité qui l'a délivrée.

4. Impacts

Avantages :

L'intervention d'un juge pourrait faciliter l'obtention d'un accord amiable.

Cette procédure permettrait la délivrance d'une autorisation modificative pour purger l'autorisation initiale d'un vice régularisable.

Réduire le nombre de contentieux liés aux autorisations d'urbanisme et, par voie de conséquence, réduire les délais d'instruction. Il s'agit d'un voie majeure de modernisation du contentieux, qui n'est en rien spécifique à celui de l'urbanisme.

Points de vigilance :

Cette procédure peut être difficile à mettre en œuvre dans les juridictions dans la mesure où le magistrat qui aura tenté la conciliation ne pourra plus se prononcer en référé suspension ou sur le fond du litige. Par ailleurs, elle est susceptible de nécessiter, au total, un temps de travail plus long pour la juridiction. La mesure proposée suppose donc des moyens.

Notes

Calendrier de procédure

1. Enjeux et situation actuelle

Les procédures d'instruction peuvent être longues du fait des parties, qui attendent souvent une mise en demeure du tribunal ou un avis de clôture d'instruction pour produire leurs observations. Ceci a souvent pour conséquence de retarder l'instruction des affaires.

Aujourd'hui, plusieurs dispositions du code de justice administrative offrent la possibilité pour le juge administratif de fixer un calendrier prévisionnel lors de l'enregistrement de l'affaire (article R. 611-11 CJA).

Ce code offre également au juge des moyens pour obliger les parties à produire leurs observations rapidement (R. 611-11-1, R. 612-3, R. 613-1 et R. 613-2 CJA).

Une expérimentation sur la fixation d'un calendrier prévisionnel d'instruction est actuellement en cours dans les juridictions administratives

2. Proposition

La fixation d'un calendrier prévisionnel d'instruction, pour chaque affaire enregistrée, devrait être prochainement généralisée à l'ensemble des juridictions.

3. Impacts

Avantages :

Accélérer l'instruction des affaires et encadrer dans des délais les procédures

Notes

Voies de recours

1. Enjeux et situation actuelle

Certains jugements ne relèvent que d'une appréciation de pur fait et reproduisent des précédents jurisprudentiels. Le double degré de juridiction n'apparaît pas justifié pour de tels jugements.

En revanche, des affaires soulèvent des questions de droit délicates (débat sur l'interprétation de certaines dispositions) ou reposent sur des faits complexes, pour lesquelles le double degré de juridiction prend tout son sens.

2. Proposition

a) Envisager, à titre expérimental, dans le domaine de l'urbanisme, que le juge de 1ère instance puisse déterminer, dans son jugement, si celui-ci sera contesté par la voie de l'appel ou celle de la cassation.

Cette partie du jugement pourra être contestée devant le Conseil d'Etat par la partie perdante en 1ère instance ou pourra être remise en cause d'office par le Conseil d'Etat à l'occasion du pourvoi en cassation formé devant lui.

Alternative :

b) Déterminer dans le code de l'urbanisme une liste de litiges pour lesquels le juge de 1ère instance se prononcerait en 1er et dernier ressort.

3. Vecteurs

Modalités de mise en œuvre :

Modification de la partie législative du CJA en ce sens.

4. Impacts

Avantages :

Raccourcissement du délai au terme duquel l'affaire est définitivement jugée

Points de vigilance :

a) La saisine supplémentaire d'une juridiction en cas de contestation devant le Conseil d'Etat pourrait entraîner des coûts supplémentaires pour le justiciable et ce d'autant plus si le recours à un avocat au Conseil est obligatoire.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette mesure peut être difficile car elle implique que le Conseil d'Etat doit être en mesure de traiter l'ensemble des demandes dont le nombre sera plus élevé qu'aujourd'hui.

Notes

Désistement

1. Enjeux et situation actuelle

Le désistement d'un requérant ne conduit pas nécessairement à ce que la juridiction administrative en prenne acte rapidement.

Les projets restent néanmoins souvent bloqués jusqu'à ce que la décision donnant acte du désistement intervienne

2. Proposition

Sensibilisation des juridictions administratives pour que les ordonnances de désistement soient produites rapidement.

3. Vecteurs

Sensibilisation des juridictions administratives par le Conseil d'Etat..

4. Impacts

Avantages :

Accélérer le traitement des affaires

Notes